



ESPON 2013 Programm

Geograafilised erisused ja arengupotentsiaalid Euroopa regioonides

GEOSPECS: Geographic Specificities and Development Potentials in Europe

Rakendusuuring

Lõpparuande kokkuvõte



EUROOPA LIIT
Osaliselt finantseerinud Euroopa Regionaalarengu fond
INVESTSEERING TEIE TULEVIKKU

1. Sissejuhatus

Viimastel aastatel on palju tähelepanu pööratud piirkondade eripäradele, kõige enam ehk Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 174 ja territoriaalset ühtekuuluvust käsitlevas rohelises raamatus. Nendes kesksetes poliitikadokumentides määratletakse konkreetsed territooriumid – piirialad, saared, mägipiirkonnad, äärepoolseimad piirkonnad ja hõreda asustusega piirkonnad – kahe lähtealuse põhjal: ühelt poolt iseloomustavad neid eripärased probleemid, kuid teisalt eripärased eelised, mis võivad tuua suurt kasu tervele Euroopale. Lisaks on piiritletud veel kaks geograafilise eripäraga piirkonnatüüpi: rannikualad ja siseperifeeria.

Kõige tõsisem probleem, millele on viidanud mitu varasemat uuringut ja ka mitmesugused huvirühmade organisatsioonid, on see, et NUTSi III (või II) tasandi kirjeldavad statistilised andmed ja kaardid liikmesriikide ja mainitud piirkondades ilmnevate suundumuste kohta on puudulikud või isegi eksitavad, pärssides Euroopa aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu 2020. aasta tegevuskavale kaasa aitava poliitika tõhusat kujundamist ja rakendamist.

Eelnevast lähtudes on ESPONi projekti GEOSPECS eesmärgid ülaltoodud seitsme geograafilise eripäraga piirkonnatüübi (edaspidi GEOSPECSi piirkonnad) jaoks järgmised:

- kujundada sidus ülevaade geograafilise eripäraga piirkondadest;
- selgitada välja vastavate Euroopa piirkondade arenguvõimalused;
- hinnata igas rühmas sotsiaal-majandusliku mitmekesisuse ulatust;
- uurida, kuidas saaks soodustada ELi ja Euroopa riikide strateegiliste eesmärkide saavutamist, võttes seejuures paremini arvesse geograafilise eripäraga seotud mitmekesisuseid arengu eeltingimusi;
- teha kindlaks, milline on GEOSPECSi piirkondades territoriaalse koostöö ja partnerluse võimalik mõju ning vajadus suunatud poliitika järele, keskendudes asjakohaste haldustasandite kindlaksmääramisele.

Selle uuringu tulemused on mitmes mõttes murrangulised. Esiteks, arvestades seda, et Euroopa 2020. aasta tegevuskava eesmärgid ei ole piirkonniti eristatud ja nende saavutamine nõuab tegutsemist piirkondlikul ja kohalikul tasandil, tunnistab riikidevaheline projektirühm vajadust käsitleda GEOSPECSi piirkondi kohalikest ja piirkondlikest kogukondadest ning nende majanduskasvu ja tasakaalustatud arengu eeltingimustest lähtudes. Nii ongi GEOSPECS esimene ESPONi projekt, mille kõik analüüsid rajanevad LAU2 taseme andmetel ja määratlustel, arvestades seejuures ESPONi hõlmatava ala 125 049 haldusüksuse (v.a. Bosnia ja Hertsegoviina ning Makedoonia, mille kohta andmed puuduvad) eripäradega. Teiseks on mitmes analüüsis arvestatud ka võimaliku elanikkonna ja sõiduajaga, mis tähendab, et üksikuid omavalitsusi¹ ei peaks arenguvõimaluste ja -probleemide kaalumisel üksteisest eraldi analüüsima. Pigem tuleks keskenduda iga punkti ümbritsevatele vastastikmõjuväljadele. Kolmandaks seab GEOSPECS kahtluse alla võrdlusuuringute otstarbekuse, väites, et konkreetse piirkonna arenguvõimet, -võimalusi ja -probleeme tuleks käsitleda lähtuvalt asjakohastest andmetest, mis rajanevad piirkonnale omastel ja ülevõetud omadustel ning peamistel probleemidel ja võimalustel, mis on esitatud seosedigrammina. Neljandaks loovad need diagrammid ja ühisandmed ühise aluse selleks, et esitada ja võrrelda piirkondade arenguprotsesse ja nende seoseid geograafilise eripäraga kogu Euroopa piires.

Analüüsi läbiviimisel ilmnes mitmeid raskusi.

- 1) Esiteks on kõik piirkondlikud arenguprobleemid ja -protsessid potentsiaalselt asjakohased, sest geograafiline eripära *võib* neid mõjutada. Seepärast oli analüüsi ulatus *a priori* piiratud. Ent tegelikkuses piiras analüüsi läbiviimist Euroopa mastaabis järjepidevate andmekogude kättesaadavus. Selle probleemiga tegelemiseks koostati 20

juhtumianalüüsi. Lisaks saadi konsultatsioonidest huvirühmadega väärtuslikku teavet selle kohta, millised valdkonnad on eriti olulised.

- 2) Teiseks nõudis GEOSPECSi piirkondade määramine kõigi geograafilise eripäraga piirkonnatüüpide kirjeldamist, võttes seejuures arvesse, et eesmärgiks on anda piirkondadest korrastatum ülevaade ja hõlbustada suhtlemist.
- 3) Kolmandaks kattuvad mitmed geograafilise eripära tüübid omavahel suurel määral ja neid esineb Euroopas väga erineva arengutasemega piirkondades. Just seepärast ei ole GEOSPECSi piirkondade võrdlev uurimine Euroopa sihtväärtuste ja/või keskmiste näitajate alusel eriti mõttekas.
- 4) Neljandaks on keskendumine arenguvõimalustele viinud keerukate küsimusteni selle kohta, miks neid ei ole siiani ära kasutatud. Teisisõnu viitab sõna „võimalus” siin olukorrale, kus mingi oluline tegur ei lase kohalikel ja piirkondlikel huvirühmadel kindlaksmääratud ressursi või eelist ära kasutada. Lähtudes ESPONi projektist TeDi, püüab GEOSPECS selliste olukordade analüüsimist süstematiseerida, eeldades, et võimaluste kasutamata jätmine on tingitud sidususe puudumisest kohaliku tasandi loodusvarade, inimkapitali ja institutsionaalse konteksti vahel. Ka seda tahku uuriti just juhtumianalüüside abil.

2. Määratlused

Lähtudes GEOSPECSi eesmärkidest, ei ole toimivad sellised määratlused, mis ei erista näiteks mägesid eelmäestikust või ei võimalda arvestada selliseid nähtusi nagu topeltisoleeritus. Lisaks ei pruugi määratlused, mis lahknevad oluliselt kohalikest ja piirkondlikest arusaamadest erinevate GEOSPECSi piirkondade kohta, toimida projektis, mis käsitleb identiteedi ja geograafilise eripära suhestumist. Seega ei pidanud riikidevaheline projektirühm võimalikuks kasutada mõningaid GEOSPECSi piirkondade NUTSi III taseme määratlusi, mida on varasemates uuringutes kasutatud. Kõik määratlused rajanevad LAU2 üksustel, sest projektirühm peab seda mastaapi ülaltoodud kriteeriumide täitmisel kõige asjakohasemaks.

Mägipiirkonnad. Määratlus tugineb varasematele uuringutele (Nordregio, 2004 ja EEA, 2010). See põhineb GTOPO30 digitaalsel kõrgusmudelil, mis mõõdab 1 km² suuruse ala keskmist kõrgust. Mägisuse määramiseks rakendati erinevatel kõrgustel maapinna konarlikkuse ja kallaku piirväärtusi kuni kõrguseni 2500 m, millest kõrgemad alad loeti mägedeks. Tulemuseks saadud mägise pinnamoega võrguute kohandati omavalitsuste piiridega, arvestades seda, et LAU2 üksus, millest enam kui pool on mägise pinnavormiga, tuleb lugeda mägiseks. Määratlus ei hõlma mägised eksklaave, mille pindala on < 100 km², ega mittemägiseid, mägedest ümbritsetud enklaave, mille pindala on < 200 km². Mäemassiivid defineeriti analüütilisel eesmärgil. Mäed võtavad ELi 27 liikmesriigi pindalast enda alla 28,7% ja sellistes piirkondades elab 16,9% nende elanikkonnast. ESPONi hõlmatava ala kohta on vastavad näitajad 41,3% ja 25,4%.

Saared. Saarteks loetakse kõik piirkonnad, mis on füüsiliselt eraldatud Euroopa mandriosast ja – arvestades nende suurt elanikkonda – Briti saarte (Ühendkuningriik ja Iirimaa) peamistest saartest, sealhulgas omavalitsuste osad, kuid välja arvatud sisemaa saared. Selle põhjal koostati saarte liigitus. Esiteks moodustavad eraldi rühma saared, mis on maismaaga püsivalt ühendatud. Teiseks kasutati mitmetasandilist lähtenurka (NUTSi I tasandist kuni LAU2ni), sest saarte sotsiaal-majanduslik mõju ja poliitiline tähtsus on erinev, olenedes sellest, kas see avaldub riiklikul, piirkondlikul või kohalikul tasandil. Saared moodustavad ELi 27 liikmesriigi territooriumist 3,5% ja saartel elab 4% nende elanikkonnast. ESPONi hõlmatava ala kohta on vastavad näitajad 4,7% ja 3,4%.

Hõreda asustusega piirkonnad. Hõreda asustusega piirkondade määratlus põhineb võimaliku elanikkonna näitajal. Esiteks loetakse hõreda asustusega piirkondadeks alad, mille võimalik elanikkond jääb 50 km raadiuses alla 100 000 ja halva ühendusega piirkondadeks need, mille võimalik

elanikkond jääb 45-minutilise autosõidu raadiuses alla 100 000. Teiseks (tase LAU2) loetakse hõreda asustuse või halva ühendusega paikkondadeks need, millest vähemalt 90% moodustavad hõreda asustuse või halva ühendusega piirkonnad. Kolmandaks loetakse hõreda asustuse ohuga aladeks sellised NUTSi III taseme piirkonnad, mis hõlmavad vähemalt üht hõreda asustusega paikkonda. Viimaseks loetakse hajusasustusega territooriumideks sellised hõreda asustusega piirkondade kogumid, mis moodustavad asjakohaseid geograafilisi üksusi hõreda asustusega piirkondade ruumialalüüsi arendamiseks. Hõreda asustusega piirkonnad moodustavad ELi 27 liikmesriigi territooriumist 16,7% ja sellistes piirkondades elab 0,8% nende elanikkonnast. ESPONi hõlmatava ala kohta on vastavad näitajad 24,2% ja 3,7%.

Piirialad. GEOSPECSis tehakse vahet erinevatel *piiride mõju* tüüpidel. Kuna erinevate mõjutüüpidega seotud liikuvuse ja suhtluse aktiivsus on suuresti varieeruv, ei ole otstarbekas piirialasid üldsõnaliselt määratleda. Selle asemel võeti määratluse koostamisel aluseks 45-minutilise autosõitu riigipiirini. Mõned piirialad on piiriülelised suurlinnapiirkonnad ehk suurlinnade alad, mis on tugeva piiriülese olemusega (st mõlemale poole piiri jääb vähemalt 10% piiriülese suurlinnapiirkonna elanikkonnast). LAU2 alad, mis jäävad 90-minutilise autosõidu raadiusesse riigipiiridest, moodustavad 39,4% ELi 27 liikmesriigi pindalast ja sellistel aladel elab 40,7% nende elanikkonnast. ESPONi hõlmatava ala kohta on vastavad näitajad 32,9% ja 35,9%.

Rannikualad. Riikidevaheline projektirühm ei pidanud mõttekaks rannikualasid eraldi määratleda, sest erinevate rannikualade mõju tüüpidega seotud liikuvuse ja suhtluse aktiivsus on suuresti varieeruv. Erinevate rannikuala tüüpide määratlemiseks uuriti kahest tegurist sõltuvat oletust: kas aladel, mis piirnevad merega ja jäävad sellest igapäevaseks töölesõiduks sobivasse kaugusesse (kuni 45-minutilise autosõitu), ilmnevad eriomased sotsiaal-majanduslikud tingimused. LAU2 alad, mis jäävad 90-minutilise autosõidu raadiusesse rannikust, moodustavad 37,3% ELi 27 liikmesriigi pindalast ja sellistel aladel elab 47,9% nende elanikkonnast. ESPONi hõlmatava ala kohta on vastavad näitajad 37% ja 46%.

Äärepoolseimad piirkonnad. Siinkohal lähtuti äärepoolseimate piirkondade ametlikust määratlusest. Siiski on GEOSPECS seda käsitust kahel moel täiendanud: esiteks analüüsid äärepoolseimaid piirkondi nende geograafilises kontekstis ja teiseks analüüsid LAU2 andmete alusel nende sisemist territoriaalset struktuuri. Äärepoolseimad piirkonnad moodustavad ELi 27 liikmesriigi territooriumist 2,3% ja sellistes piirkondades elab 0,8% nende elanikkonnast. ESPONi hõlmatava ala kohta on vastavad näitajad 1,7% ja 0,7%.

Siseperiifeeria. Siseperiifeeria on Euroopa poliitikas üsna uus mõiste. Siseperiifeeria määratlus lähtub üldiselt järgmistest põhijoontest: 1) seda iseloomustavad mitmed sotsiaal-majanduslikud, poliitilised ja geofüüsilised omadused; 2) selle tunnuseks on arengumudel, mille puhul ei ole tegemist linna- ja maapiirkonna, vaid keskuse ja perifeeria vastandusega; 3) see ei ole aja ega ruumi kontekstis püsiv; 4) see on esialgu äratuntav peamise majandustegevuse kadumisest tingitud elanikkonna vähenemise järgi. Seepärast ei peaks siseperiifeeriat pidama geograafilise eripäraga piirkonnatüübiks.

GEOSPECSi piirkonnad võib liigitada kahte rühma.

- Mägipiirkonnad, saared, hõreda asustusega piirkonnad, äärepoolseimad piirkonnad ja siseperiifeeria on levialalised mõisted, mis on määratletud lähtuvalt Euroopa territooriumi osade omadustest.
- Piiri- ja rannikualad on lineaarsed mõisted. Et seostada piirkondi selliste „joontega”, tuleb teha hüpoteese nende läheduse tüüpide kohta, mis võiksid sotsiaal-majandusliku arengu seisukohast olulised olla.

Lisaks GEOSPECSi piirkondade määratlemisele piiritles riikidevaheline projektirühm ka linnapiirkonnad (elanikkond > 100 000 või > 750 000).

Paljud GEOSPECSi piirkonnatüübid kattuvad omavahel. Suurem osa saarte alast ja elanikkonnast langevad paratamatult kokku rannikualade ja nende elanikkonnaga. Mis puutub mägipiirkondadesse, siis umbes kolmandik nende aladest ja elanikkonnast langeb kokku rannikualade ja nende elanikkonnaga, veerand nende aladest ja elanikkonnast jäävad riigipiirist 90-minutilise autosõidu raadiusesse ja kolmandik nende aladest on hõreda asustusega. Lisaks elab pea pool nende elanikkonnast linnapiirkondades, mille elanike arv on > 100 000. Vähemalt kolmandik saarte aladest on hõreda asustusega ja tublisti üle poole nende elanikkonnast elab linnapiirkondades, mille elanike arv on > 100 000. Pool hõreda asustusega ja halva ühendusega piirkondade aladest on mägised ning seal elab kolmveerand nende elanikkonnast. Kolmandik sellistest aladest jäävad riigipiirist ja/või rannikust 90-minutilise autosõidu raadiusesse ja viiendik nende elanikkonnast elab viimati nimetatud piirkondades. Lisaks on oluline märkida, et umbes pooled inimestest, kes elavad nii piirialadest kui ka rannikust 45- või 90-minutilise autosõidu raadiuses, elavad ühtlasi linnapiirkondades, mille elanikkond on > 750 000.

3. Peamised järeldused

Arvestades geograafilise eripäraga piirkondade hulka, mida GEOSPECS hõlmab, piirduti kvantitatiivses analüüsis ja kaartide koostamisel vaid nende peamiste tahkudega. Analüüsimist mõjutab tugevasti andmete kättesaadavus. Koostatud andmete ja näitajate uudsuse tõttu keskendus riikidevaheline projektirühm vaid väikesele osale potentsiaalselt uuenduslikest kvantitatiivsetest analüüsides, mida oleks saanud ette võtta. Andmed 125 049 LAU2 üksuse kohta ESPONi hõlmatavas alas loovad uusi võimalusi mitmetasandiliseks analüüsiks.

Et viia läbi kogu Euroopat hõlmav GEOSPECSi piirkondade analüüs, jagati need alltoodud analüüsiühikuteks.

- Mägipiirkonnad: 16 mäemassiivi, kohandatud Euroopa Majanduspiirkonna varasematest uuringutest.
- Saared: 319 saart ja saarte omavalitsust.
- Hõreda asustusega piirkonnad: koondatud 39ks hõreda asustusega piirkonnaks.
- Rannikualad: piirkonnad, mis jäävad kuni 45- või 90-minutilise autosõidu raadiusesse 70st ESPONi hõlmatava ala rannikulõigust ning on liigitatud piirnevate merede ja riikide kaupa.
- Piirialad: piirkonnad, mis jäävad kuni 45- või 90-minutilise autosõidu raadiusesse ESPONi hõlmatava ala 72st maismaapiirilõigust ning on liigitatud riikide kaupa, kokku 117 riigipiiridega ala².
- Äärepoolseimad piirkonnad: analüüsiühikuteks olid kõik piirkonnad.

Uuriti mitmeid valdkondi, sealhulgas elanikkonna vanuselist jaotust, demograafilisi suundumusi, tööhõive struktuuri, turismi ja ligipääsetavust. Piirkonnad erinesid üksteisest suuresti selle poolest, millises mastaabis analüüse peetakse nende puhul oluliseks, kuidas erinevad analüüsitasemed on omavahel seotud ja milline on võrdluste tegemiseks kasutatud territoriaalne kontekst. See tähendab, et GEOSPECSi piirkondi ei saa analüüsida ühe rühmana, ja rõhutab nende mitmekesisust, mis on tingitud paljudest piirkonnasisestest muutujatest. Eelnevast nähtub, et iga geograafilise eripäraga piirkonnatüübi kvantitatiivne analüüs tuleks viia läbi eraldi projektina, mis põhineb LAU2 andmekogudel ja ESPONi programmi andmetöötlusel tervikuna.

Seosedigrammid mitte ainult ei aita kindlaks teha iga GEOSPECSi piirkonna või juhtumianalüüsiga seotud territoriaalse arengupoliitika kitsaskohti, vaid ka võimalikke tegevusvaldkondi ja loovad ühise arusaama paikkonna või piirkonna arengu seisukohast kõige olulisematest sotsiaal-majanduslikest protsessidest ning nendega seotud arenguprobleemidest ja -võimalustest. Arenguprobleemide ja -võimaluste kättemine ühte mudelisse ei aita välja selgitada mitte ainult ületamist nõudvaid raskusi,

vaid ka sellega kaasnevat ootuspärast lisaväärtust, olgu see siis majanduslikku laadi või positiivse välismõjuga. Diagrammide abil saab kindlaks määrata kaht tüüpi riiklikku sekkumist: püsivad hüvitusmeetmed struktuurse või püsiva tasakaalustamatuse leevendamiseks ja suunatud sekkumine tegelemiseks konkreetsete olukordadega, nagu infrastruktuuri puudumine või teatud protsesside käivitamine.

Erialakirjanduse ülevaate ja juhtumianalüüside abil uuriti mitmeid valdkonnaüleseid teemasid.

Majandusvaldkond. Ühegi GEOSPECSi piirkonnatüübi puhul ei ilmnenu nn tüüpilist majandusstruktuuri. Ent paljudes juhtumiuuringute valdkondades, eriti mägipiirkondades, saarte, äärepoolseimate ja hõreda asustusega piirkondade puhul, oli tööhõive avalikus sektoris keskmisest suurem. Paljudel juhtudel on GEOSPECSi piirkondade spetsialiseerumine otseselt või kaudselt seotud nende eripäraga, kuid see ei ole tingimata eelis, arvestades ratsionaliseerimise ja mehhaniseerimise suundumust ning nendest tulenevat väiksemat vajadust tööjõu järele. Turism on GEOSPECSi piirkondades küll levinud sissetulekuallikas, kuid selle hooajalisuse tõttu on elanikkonna ja majandustegevuse säilitamise seisukohast peamine probleem aastaringse tööhõive tagamine. Siinkohal võivad uusi võimalusi luua kvaliteetsed nišitooted. Transpordi- ja üldhuviteenuste ligipääsetavus on majandusarengu jaoks väga oluline. Selliste teenuste puudumine on tavaline probleem paljudes GEOSPECSi piirkondades, mõnevõrra vähem ehk ranniku- ja piirialadel. Üldhuviteenuste puudumist ja eraldatust võib aidata leevendada info- ja kommunikatsioonitehnoloogia. Kuigi leidub suurepäraseid näiteid, mille taga on enamasti riiklikud investeeringud, on paljud piirkonnad väga mahajäänud.

Sotsiaalvaldkond. Oluline osa enamikust GEOSPECSi piirkondadest on väga atraktiivsed elupiirkonnad, peamiselt tänu nende keskkonnaressurssidele, kuid sageli ka sotsiaalsele ja kultuurilisele kapitalile, mille hulka kuulub nii nende ajalugu kui ka näiteks mägipiirkondade, saarte, hõreda asustusega ja äärepoolseimate piirkondade väikeste kogukondade tihe läbikäimine. Sellest tingituna soovivad neisse piirkondadesse kolida just vanemad inimesed, mis aga tõstab kinnisvarahindu, nii et noored ei saa seal elamist endale enam lubada ja on sunnitud lahkuma. Selles on sageli oma osa ka haridusvõimaluste puudumisel.

Keskkonnavaldkond. Mõnes GEOSPECSi piirkonnas on olemas rikkalikud loodusvarad ja nende majandus sõltub just selliste ressursside kasutamisest, näiteks rannikualadel ja saartel merepõhjast saadavad täitematerjalid ja kalastamine ning hõreda asustusega ja mägipiirkondades kaevandamine. Kui piirialad kõrvale jätta, on kõigis GEOSPECSi piirkondades olemas väga perspektiivikad taastuvad loodusvarad, kuigi nende kasutusele võtmine võib olla raskendatud, juhul kui vahemaa turgudega on suur. Paljusid GEOSPECSi piirkondi (eriti äärepoolseimaid piirkondi, mägipiirkondi, saari ja rannikualasid) iseloomustab ka suhteliselt suur bioloogiline mitmekesisus ja kaitsealade osakaal on kõigis GEOSPECSi piirkondades (v.a piirialadel) Euroopa keskmisest näitajast suurem. Üha enam seostatakse omavahel bioloogilist mitmekesisust ja teisi ökosüsteemi teenuseid. Jällegi on mõned GEOSPECSi piirkonnad Euroopa kontekstis keskse tähtsusega. Näiteks võib tuua mäed kui Euroopa veetornid; rannikualade ökosüsteemid ei ole paljude majanduslikult väärtuslike ja ka teiste liikide jaoks mitte ainult toiduallikas, vaid ka elukoht; mägi- ja hõreda asustusega piirkondade – ja Prantsuse Guajaana, äärepoolseima piirkonna – metsad on olulised süsiniku sidumisel. Ent paljud GEOSPECSi piirkonnad on oma erijoonte tõttu kliimamuutuste suhtes eriti tundlikud: näiteks rannikualad, saared ja äärepoolseimad piirkonnad, mida ohustavad meretaseme tõus ja äärmuslike ilmastikunähtuste sageduse kasvamine, mägipiirkonnad, mille majandus sõltub suusalumest, ning äärepoolseimad piirkonnad ja saared, kus võib tõsiseks probleemiks kujuneda magevee kättesaadavus. Kuigi kliimamuutused ei pruugi piirialadele konkreetset mõju avaldada, võib nendega kohandumine olla raske juhul, kui piiriülene koostöö on nõrk.

4. Poliitikakujundamise võimalused

Poliitilisest seisukohast keskendub riikidevahelise projektirühma tegevus kahele konkreetsele valdkonnale: Euroopa 2020. aasta tegevuskavale ning senisele ja kavandatavale arvestamisele GEOSPECSi piirkondadega, nii eraldi kui ka koos, Euroopa poliitikas. GEOSPECSi raames viidi läbi kaks huvirühmade konsultatsiooni, et hinnata praeguse poliitika rakendamise tõhusust ja selle võimalikke arengusuundi. Esimesse olid kaasatud üksikutele eripäradele keskendunud huvirühmad, kes täitsid vastava küsimustiku. Teine oli 2011. aasta detsembris toimunud huvirühmade konverents, kuhu tuli kokku umbes 30 geograafilise eripäraga piirkondade esindajat. Mõlema abil püüti teada saada, millist poliitikat on huvirühmade arvates nende piirkondades vaja rakendada.

Mitmekesisus

Enne poliitikavõimaluste tutvustamise ja analüüsimise juurde siirdumist on tarvis tähelepanu juhtida GEOSPECSi piirkondadega seonduvate eeltingimuste ja eesmärkide mitmekesisusele. Esiteks on GEOSPECSi piirkonnatüübid väga mitmekesised. Nagu juba eelnevalt märgitud, võib need jagada kahte rühma. Rühmade sees on mõned piirkonnad piirangute poolest omavahel sarnasemad kui teised, eriti saared, mägi- ja hõreda asustusega piirkonnad, mida iseloomustavad tavaliselt eraldatus, piiratud elanikkond, teatud füüsilised ja kliimatingimused, oluline loodus- ja sageli ka kultuuripärand ning neid esindav töörühm Euroopa Parlamendis. Neil on ka sarnased probleemid, mis on enamasti seotud demograafia ja üldhuviteenuste pakkumisega. Ka äärepoolseimaid piirkondi iseloomustavad niisugused piirangud ja probleemid. Sellega arvestamine on viinud hüvitusmeetmeteni, näiteks vähem soodsate piirkondade kava ja konkreetsed rahastamispaketid hõreda asustusega ja äärepoolseimate piirkondade jaoks. Kuigi piiri- ja rannikualadel ei ilmne üldjuhul eespool kirjeldatud piiranguid ja probleeme, ei ole needki alad raskustest puutumata. Nende probleemide lahendamiseks on rakendatud konkreetseid poliitikavahendeid, näiteks Interreg (piiriülene koostöö) ja soovitus rannikualade integreeritud majandamiseks. GEOSPECSi konsultatsioonides olid rannikualasid esindavad huvirühmad ainsad, kes ei näidanud üles erilist huvi nende eripäraga arvestava Euroopa integreeritud poliitika väljatöötamise vastu.

Teiseks valitsevad suured erinevused konkreetsele GEOSPECSi piirkonnatüüpi kuuluvate alade vahel, nagu kinnitavad ka järgnevad näited. Saarte elanikkond ja asustustihedus on väga erinev: Lõuna-Euroopas suurem ja Põhja-Euroopas väiksem. Mäemassiividega piirkondade tööhõivestruktuurid on igas ruumilises kontekstis erinevad. Kui Hispaanias jääb enamik hõreda asustusega piirkondade osi suurest linnakeskusest kuni kahetunnise autosõidu kaugusele, siis Põhja-Euroopas tuleb sellistes piirkondades elavatel inimestel linnakeskusesse jõudmiseks läbida palju pikem vahemaa. Piirialadel on esindatud nii eraldatud mägised alad kui ka suurlinnakeskused. Kolmandaks, nagu juba eelnevalt märgitud, kattuvad GEOSPECSi piirkonnad omavahel, nii et kogu piirkonda või selle osi võib kirjeldada mitmesse piirkonnatüüpi kuuluvana. Ent piirkondlikud ja kohalikud huvirühmad esindavad enda arvates sageli vaid üht teatud eripära. Lõppkokkuvõttes võib öelda, et Euroopa piirkonnad tervikuna on väga mitmekesised.

GEOSPECSi välja töötatud seosedigrammid nii juhtumianalüüsi piirkondade kui ka iga GEOSPECSi piirkonna kohta üldiselt on osutunud väga väärtuslikeks peamiste probleemide, võimaluste ja, mis kõige olulisem, neid siduvate protsesside hindamisel. Samas rõhutavad need tõsiasi, et poliitikat, mis suurendaks korraga nii ühtekuuluvust kui ka konkurentsivõimet, tuleb rakendada piirkondlikul tasandil. Üldine poliitika ei saavuta GEOSPECSi piirkondades tõenäoliselt ei ühtekuuluvus- ega konkurentsipoliitika eesmärke. Muu hulgas ilmnes, et mitmed GEOSPECSi piirkonnad avaldavad Euroopale tervikuna paljudel eri viisidel positiivset välismõju. Kuna välismõjudele ei omistata turuväärtust, ei võeta GEOSPECSi piirkondade olulist panust Euroopa arengusse üldjuhul ühegi tüübi puhul arvesse. See viitab vajadusele analüüsida veelgi strateegilisemalt, kuidas saaks nende teenuste pikaajalist pakkumist ja GEOSPECSi piirkondade elanikkonda nende tagamiseks toetada, selle asemel et neile nn nõrkuste eest hüvitist maksta.

Mitmetasandiline valitsemine

Territoriaalse ühtekuuluvuse eesmärk on tagada, et tegevuste ja inimeste jaotumine ruumis oleks tasakaalus. See aga eeldab erinevate sektorite ja tasandite poliitika sidusust. Üks probleem on vertikaalne kooskõlastamine, st ülaltpoolt ja allpoolt tulevate algatuste tasakaalus hoidmine. Siinkohal rõhutasid huvirühmad tulevase ühtekuuluvuspoliitika tasandite kooskõlastamise olulisust ja eriti vajadust kaasata partnerluslepingute koostamisse ja elluviimisesse piirkondlikud ja kohalikud ametiasutused. See eeldab ka riiklike ja ELi asutuste kaasamist ning – mis puutub GEOSPECSi piirkondadesse – ka vajadust murendada mitmetasandilise hierarhilise valitsemise arusaama ja ranget keskendumist haldusüksustele, võttes seejuures arvesse territoriaalsete kogumite, näiteks mäemassiivi, saarestiku või hõreda asustusega piirkondade rühma ühiseid arenguvõimalusi ja -probleeme. Teine raskus on horisontaalne kooskõlastamine. Kuigi see vajadus ei ole kindlasti GEOSPECSile ainuomane, võivad valdkondlikud poliitikad mõjutada üksteist kõige tugevamini just sellistes piirkondades. Selle probleemiga tegelemiseks on Euroopa Komisjon teinud ettepaneku ühise strateegilise raamistiku loomiseks, mis kehtiks tervele hulgale rahastamisvahenditele. Kolmandaks on GEOSPECSi piirkondade jaoks väga tähtis territoriaalne koostöö, sest sellistele piirkondadele ei loe riigipiirid. Olemasolevaid ja kujundatavaid makropiirkondade strateegiaid nii rannikualade kui mägipiirkondade jaoks võib selles kontekstis asjakohaseks pidada. Samamoodi on ka piirialad üks GEOSPECSi piirkonnatüüp ning piiriülene koostöö võib olla üks põhitegur, mis aitab tagada aruka, jätkusuutliku ja kaasava majanduskasvu.

GEOSPECSi piirkondade võimalik mõju poliitika kujundamisele

- Edusamme tuleks teha selles osas, et mitte pidada geograafilist eripära nõrkuseks, vaid näha ka selle eeliseid. Niisuguse eripäraga piirkondadel on probleeme, kuid on tarvis leida tasakaal hüvitus- ja ergutusmeetmete vahel. Pikemas plaanis on vaja hakata adekvaatselt hindama nende mitteturuväärtuslike väärtusi ja positiivseid välismõjusid.
- Arengueesmärkide seadmisel tuleks paremini arvestada ökoloogilise tundlikkuse konkreetsete vormidega, mida seostatakse mõne GEOSPECSi piirkonnatüübiga.
- Arenguprobleeme ja -võimalusi tuleks käsitleda koos, näiteks selgitades välja vahendid ja võimalused, mida saaks ära kasutada, kui vaid suudetaks ületada mõned suuremad takistused. GEOSPECSi piirkondade huvirühmad rõhutavad üldiselt seda, et geograafilise eripäraga alasad toetava riikliku poliitika eesmärk peaks olema tuua nii Euroopale tervikuna kui ka selle osadele, st riikidele. Sellise kasu määratlemine eeldab aga sageli nende piirkondade positiivsete välismõjude paremat mõistmist ja nendega arvestamist, näiteks tehes kindlaks piirkonnavälised sisendid, millest sõltuvad Euroopa suurlinnaalade arengumootorid.